

PERLINDUNGAN HAK-HAK KONSUMEN DALAM
PELAYANAN AIR BERSIH PDAM SURYA SEMBADA KOTA
SURABAYA DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NO 8 TAHUN
1999 TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagai Persyaratan Memperoleh Gelar Sarjana Hukum
pada Fakultas Hukum UPN "Veteran" Jawa Timur



Oleh :

BUDI ROMADHONA
NPM. 0971010076

YAYASAN KESEJAHTERAAN PENDIDIKAN DAN PERUMAHAN
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL "VETERAN" JAWA
TIMUR

FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
SURABAYA

2013

HALAMAN PERSETUJUAN MENGIKUTI UJIAN SKRIPSI

PERLINDUNGAN HAK-HAK KONSUMEN DALAM PELAYANAN AIR
MINUM PDAM SURYA SEMBADA KOTA SURABAYA DITINJAU
DARI UNDANG-UNDANG NO 8 TAHUN 1999 TENTANG
PERLINDUNGAN KONSUMEN

Disusun Oleh :

BUDI ROMADHONA
NPM. 0971010076

Telah disetujui untuk mengikuti Ujian Skripsi

Menyetujui,
Dosen Pembimbing

Mas Anienda TF, S.H., M.H.
NPT 3 7709 07 0223

Mengetahui,
Dekan

Hariyo Sulistiyantoro, S.H., M.M.
NIP 19620625 199103 1 001

HALAMAN PERSETUJUAN DAN PENGESAHAN SKRIPSI

PERLINDUNGAN HAK-HAK KONSUMEN DALAM PELAYANAN AIR
MINUM PDAM SURYA SEMBADA KOTA SURABAYA
DITINJAU DARI
UNDANG-UNDANG NO 8 TAHUN 1999 TENTANG
PERLINDUNGAN KONSUMEN

Disusun Oleh :

BUDI ROMADHONA
NPM 0971010076

Telah dipertahankan dihadapan dan diterima oleh Tim Penguji Skripsi
Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum
Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur
Pada tanggal : 8 Nopember 2013

Pembimbing Utama

Tim Penguji :
1.

Mas Anienda TF, S.H., M.H.
NPT. 3 7709 07 0223

Dr. H. Sutrisno, S.H., M.Hum.
NIP. 19601212 198803 1 001
2.

Mas Anienda TF, S.H., M.H.
NPT. 3 7709 07 0223
3.

Wiwin Yulianingsih, S.H., M.Kn.
NPT. 3 7507 07 0225

Mengetahui,
Dekan

Hariyo Sulistiyantoro, S.H., M.M.
NIP. 19620625 199103 1 001

HALAMAN PERSETUJUAN DAN REVISI SKRIPSI

PERLINDUNGAN HAK-HAK KONSUMEN DALAM PELAYANAN AIR
MINUM PDAM SURYA SEMBADA KOTA SURABAYA
DITINJAU DARI
UNDANG-UNDANG NO 8 TAHUN 1999 TENTANG
PERLINDUNGAN KONSUMEN

Disusun Oleh :

BUDI ROMADHONA
NPM 0971010076

Telah direvisi dan diterima oleh Tim Penguji Skripsi
Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum
Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur
Pada tanggal : 21 Nopember 2013

Pembimbing Utama

Tim Penguji :

1.

Mas Anienda TF, S.H., M.H.
NPT. 3 7709 07 0223

Dr. H. Sutrisno, S.H., M.Hum.
NIP. 19601212 198803 1 001
2.

Mas Anienda TF, S.H., M.H.
NPT. 3 7709 07 0223
3.

Wiwin Yulianingsih, S.H., M.Kn.
NPT. 3 7507 07 0225

Mengetahui,
Dekan

Hariyo Sulistiyantoro, S.H., M.M.
NIP. 19620625 199103 1 001

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Budi Romadhona
Tempat/Tgl Lahir : Surabaya, 20 Mei 1987
NPM : 0971010076
Konsentrasi : Perdata
Alamat : Jl. Jendral.S.Parman No. 14 A Waru Sidoarjo

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa skripsi saya dengan judul :
“PERLINDUNGAN HAK-HAK KONSUMEN DALAM PELAYANAN AIR BERSIH PDAM KOTA SURABAYA DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999 TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN” dalam rangka memenuhi syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur adalah benar-benar hasil karya cipta saya sendiri, yang saya buat sesuai dengan ketentuan yang berlaku, bukan hasil jiplakan (plagiat).

Apabila di kemudian hari ternyata skripsi ini hasil jiplakan (plagiat), maka saya bersedia dituntut di depan Pengadilan dan dicabut gelar kesarjanaaan (Sarjana Hukum) yang saya peroleh.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dengan penuh rasa tanggung jawab atas segala akibat hukumnya.

Mengetahui
Pembimbing

Surabaya, 21 November 2013
Penulis

Mas Anienda TF, S.H., M.H.
NPT. 3 7709 07 0223

Budi Romadhona
NPM. 0971010076

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah Subhanahu wata'ala yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya dalam menjalankan kehidupan ini sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan Skripsi ini dengan judul, “Perlindungan Hak-Hak Konsumen Dalam Pelayanan Air Bersih PDAM Surya Sembada Kota Surabaya Ditinjau Dari Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen”, walaupun ada beberapa sedikit hambatan, namun dapat terselesaikan dengan baik.

Penyusunan Skripsi ini disusun untuk memenuhi persyaratan sesuai kurikulum yang ada di Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur. Disamping itu pengajuan skripsi ini untuk memperoleh Gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.

Pada kesempatan ini dengan segala kerendahan hati penulis bahwa penulisan ini dapat terselesaikan tidak terlepas dari bantuan dari berbagai pihak dan sepatutnya ucapan terima kasih yang sedalam-dalamnya penulis haturkan kepada semua pihak dalam memberikan bantuan dalam segala bentuk.

Terima kasih dan hormat penulis sampaikan kepada:

1. Bapak Hariyo Sulistiyantoro, S.H., M.M., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur
2. Bapak Drs. Ashari Mardiono, selaku Direktur Utama PDAM Surya Sembada Kota Surabaya beserta seluruh jajarannya yang telah memberikan kesempatan

kepada penulis untuk melakukan penelitian dan segala bentuk upaya bantuan berupa pemberian data-data yang penulis butuhkan.

3. Bapak Dr. H.Sutrisno, S.H., M.Hum., selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur
4. Bapak Drs. Ec. Gendut Soekarno, MS., selaku Wadep II Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.
5. Bapak Subani, S.H., M.Si., selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.
6. Ibu Mas Anienda Tien F, SH., M.H., selaku Dosen pembimbing dalam pembuatan Skripsi ini hingga selesai.
7. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur, yang telah memberikan dedikasinya serta ilmunya kepada saya sehingga berguna untuk masa depan saya serta bagi nusa dan bangsa.
8. Bapak Kepala Bagian Tata Usaha Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur, beserta Staf, yang sudah banyak membantu dalam kemudahan administrasi.
9. Kepada Keluarga tercinta, Bapak Sukirno dan Ibu Tarliyah serta adikku tersayang Bayu Sulistyo yang telah memberikan dukungan moriil maupun materiil serta doa dan restunya selama ini.
10. Tak lupa kepada sahabat-sahabat saya yang banyak memberikan semangat dan dukungan, seluruh Mahasiswa/i Fakultas Hukum Angkatan 2009, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.

Terakhir, tak ada gading yang tak retak, penulis menyadari skripsi ini banyak kekurangannya. Oleh karena itu demi sempurnanya skripsi ini dengan

segala keikhlasan dan kerendahan hati kritikan dan saran penulis terima hingga dapat berguna. Semoga amal baik yang telah dilakukan mendapat ridho dan imbalan yang setimpal dari Allah SWT. Amin.

Surabaya, Nopember 2013

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN MENGIKUTI UJIAN SKRIPSI.....	ii
HALAMAN REVISI SKRIPSI	iii
HALAMAN PENGESAHAN SKRIPSI.....	iv
SURAT PERNYATAAN	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR LAMPIRAN	xiv
ABSTRAK.....	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	6
1.3 Tujuan Penelitian	7
1.4 Manfaat Penelitian	7
1.5 Kajian Pustaka	8
1.5.1 Tinjauan Umum Tentang Perlindungan Hukum	8
1.5.2 Tinjauan Umum Tentang Konsumen	10
1.5.2.1 Pengertian Konsumen	10
1.5.2.2 Ciri-Ciri Konsumen.....	15
1.5.2.3 Hak dan Kewajiban Konsumen	16
1.5.3 Tinjauan Umum Tentang Pelaku Usaha	19

1.5.3.1 Pengertian Pelaku Usaha	19
1.5.3.2 Hak Dan Kewajiban Pelaku Usaha	20
1.5.4 Tinjauan Umum Tentang Asas-asas dan tujuan perlindungan konsumen	22
1.5.4.1 Asas-Asas Dan Tujuan Perlindungan Konsumen....	22
1.5.4.2 Prinsip-Prinsip Perlindungan Hukum Konsumen	25
1.5.5 Tinjauan Umum Tentang Air Minum	31
1.5.5.1 Pengertian Air	31
1.5.5.2 Jenis-Jenis Sumber Utama Air	31
1. Air Angkasa.....	32
2. Air Permukaan.....	32
3. Air Tanah.....	33
1.5.5.3 Macam-macam Sumber Air Baku	33
1. Air Murni.....	33
2. Air Bersih	34
3. Air Minum.....	35
1.6 Metode Penelitian	35
1.6.1 Jenis Penelitian.....	35
1.6.2 Sumber Data.....	37
1.6.3 Metode Pengumpulan Data	38
1.6.4 Metode Analisis Data	40
1.6.5 Sistematika Penelitian.....	42

BAB II PELAKSANAAN PERLINDUNGAN HAK-HAK KONSUMEN

DALAM PELAYANAN AIR BERSIH DI PDAM SURYA

SEMBADA KOTA SURABAYA 44

2.1 Implementasi Perlindungan Hak-Hak Konsumen

PDAM Surya Sembada Kota Surabaya 44

2.2 Analisa Yuridis Implentasi Perlindungan Hak-Hak Konsumen

di PDAM Surya Sembada Kota Surabaya 51

BAB III UPAYA PENYELESAIAN GUGATAN KONSUMEN

TERHADAP KELALAIAN PELAYANAN YANG

DILAKUKAN OLEH PDAM SURYA SEMBADA

KOTA SURABAYA 57

3.1 Rumusan Jenis Kelalaian Pelayanan Yang Dialami Konsumen

PDAM Surya Sembada Kota Surabaya..... 57

3.2 Upaya Penyelesaian Gugatan Konsumen Terhadap Oleh PDAM

Surya Sembada Kota Surabaya 59

3.2.1 Penyelesaian Sengketa Konsumen Di luar Pengadilan/ Non

Litigasi 60

3.2.1.1 Penyelesaian Sengketa Secara Damai Oleh

Konsumen dengan PDAM Surya Sembada

Kota Surabaya 60

3.2.1.2 Penyelesaian Sengketa Konsumen melalui

YLPK (Yayasan Perlindungan Konsumen Jawa

Timur) 61

3.2.1.3 Penyelesaian Sengketa Konsumen melalui

BPSK (Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen) 64

3.2.2 Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui

Pengadilan/ Litigasi 70

BAB IV PENUTUP 78

4.1 Kesimpulan 78

4.2 Saran..... 80

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

Tabel 1	: Usia Responden	45
Tabel 2	: Pendidikan Responden	46
Tabel 3	: Kuisisioner No.4.....	46
Tabel 4	: Kuisisioner No. 5.....	47
Tabel 5	: Kuisisioner No.6.....	47
Tabel 6	: Kuisisioner No. 7.....	48
Tabel 7	: Kuisisioner No.8.....	49
Tabel 8	: Kuisisioner No. 9.....	49
Tabel 9	: Kuisisioner No. 10.....	50
Tabel 10	: Kuisisioner No. 11	50
Tabel 11	: Data Pengaduan di PDAM Surya Sembada Kota Surabaya Tahun 2012	61
Tabel 12	: Data Pengaduan di YLPK Jawa Timur Tahun 2012	63

DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 : Surat Keterangan Selesai Penelitian dari PDAM Surya Sembada Kota Surabaya
- Lampiran 2 : Daftar Kuisioner Terhadap Konsumen PDAM Surya Sembada Kota Surabaya
- Lampiran 3 : Daftar Akumulasi Jawaban Kuisioner
- Lampiran 4 : Daftar Wawancara Terstruktur Kepala Costumer Service PDAM Surya Sembada Kota Surabaya
- Lampiran 5 : Daftar Wawancara Terstruktur Staf Humas PDAM Surya Sembada Kota Surabaya
- Lampiran 6 : Kartu Bimbingan Skripsi

UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL “VETERAN” JAWA TIMUR
FAKULTAS HUKUM

Nama Mahasiswa : Budi Romadhona
NPM : 0971010076
Tempat Tanggal Lahir : Surabaya, 20 Mei 1987
Program Studi : Strata 1 (S1)
Judul Skripsi :

PERLINDUNGAN HAK-HAK KONSUMEN DALAM PELAYANAN AIR
BERSIH PDAM SURYA SEMBADA KOTA SURABAYA DITINJAU DARI
UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999 TENTANG
PERLINDUNGAN KONSUMEN

ABSTRAKSI

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tentang perlindungan hak-hak konsumen di PDAM Surya Sembada Kota Surabaya dan upaya penyelesaian gugatan terhadap kelalaian pelayanan yang dilakukan oleh PDAM Surya Sembada Kota Surabaya. Jenis penelitian ini menggunakan penelitian deskriptif, penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris dan pendekatan masalahnya melalui penelitian kepustakaan, penelitian wawancara di lapangan. Bahan sebagai acuan adalah data kusioner para pelanggan/konsumen. Bahwa dari hasil penelitian ini dapat disimpulkan hak-hak konsumen yang masih belum tercapai adalah hak untuk mendapatkan pembinaan dan pendidikan konsumen. Kendala-kendala yang dihadapi dalam perlindungan konsumen adalah kendala rendahnya kesadaran konsumen dalam mempertahankan hak-haknya dan kendala kurangnya pengawasan serta pembinaan dari lembaga terkait. Menurut penulis kelalaian yang terjadi adalah kurangnya pengawasan lapangan dalam pengecekan pipa distribusi dan pipa air yang sudah berkarat sehingga timbul kekeruhan pada air. Permasalahan antara pihak konsumen pelanggan dengan pihak PDAM Surya Sembada Kota Surabaya dapat ditempuh melewati jalur damai musyawarah yaitu langsung datang ke costumer service, bisa juga menempuh jalur non litigasi yaitu melalui cara negosiasi dan mediasi yang berdasarkan kesepakatan para pihak dan saling menguntungkan para pihak. Dan bisa juga menempuh jalur hukum. Namun menurut penelitian belum ada konsumen yang melakukan gugatan ke pengadilan.

Kata Kunci : Perlindungan, konsumen, air bersih.

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata materil dan spiritual dalam era demokrasi ekonomi, berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Dengan terbukanya pasar nasional sebagai akibat dari proses globalisasi ekonomi, harus tetap menjamin peningkatan kesejahteraan masyarakat serta kepastian atas mutu jumlah dan keamanan barang dan/atau jasa yang diperolehnya di pasar.

Sejalan dengan pertumbuhan ekonomi nasional dewasa ini, khususnya di sektor perdagangan barang dan/atau jasa, produktivitas barang dan/atau jasa meningkat dengan pesat. Guna memenuhi kebutuhan pasar tersebut, produktivitas yang dilakukan cenderung tidak seimbang dengan selera permintaan (demand) pasar dan standar kebutuhan konsumen. Sedangkan pelaku usaha hanya memikirkan bagaimana meningkatkan kuantitas barang dan/atau jasa tanpa diikuti dengan peningkatan kualitasnya. Sehingga barang dan/atau jasa yang ditawarkan sering tidak sesuai dengan penerapan etika berbisnis serta jauh dari kemampuan daya beli konsumen.

Para pelaku usaha acapkali memanfaatkan serta mengeksploitasi kelemahan-kelemahan konsumen guna mencari keuntungan yang sebanyak-banyaknya melalui promosi, cara penjualan serta penetapan perjanjian standar

(klausula baku) yang secara sepihak sangat merugikan konsumen.¹ Hal ini mengakibatkan konsumen rentan dijadikan sebagai objek aktivitas dari para pelaku usaha.

Dalam hal ini perlindungan konsumen merupakan bagian tak terpisahkan dari kegiatan bisnis yang sehat. Dalam kegiatan bisnis yang sehat terdapat keseimbangan perlindungan hukum antara konsumen dengan produsen. Tidak adanya perlindungan yang seimbang menyebabkan konsumen berada pada posisi yang lemah. Lebih-lebih jika produk yang dihasilkan oleh produsen merupakan jenis produk yang terbatas, produsen dapat menyalahgunakan posisinya yang monopolistik tersebut. Hal itu tentu saja akan merugikan konsumen.

Perusahaan harus sanggup menawarkan produk atau jasa yang berkualitas dan sustainable, karena mutu produk atau kualitas pelayanan yang diterima konsumen saat ini belum tentu diterima pula pada esok harinya. Begitu pula iklim layanan yang ada tidak sepenuhnya sesuai dengan layanan yang diharapkan. Merenda harapan dengan kualitas layanan: customer first. “kami mengutamakan pelanggan”, itulah yang selalu dikatakan oleh para pimpinan pada hampir semua perusahaan, terutama yang membidangi jasa. Adanya suatu anggapan atau kesenjangan karena perbedaan persepsi jika kualitas layanan tersebut tidak diramu dengan baik, yaitu antara si pemberi jasa dengan pengguna jasa. Layanan yang bagus akan membuat pelanggan loyal, walau belum tentu berkorelasi lurus dengan produktivitas.

¹ Penjelasan Umum Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen

Di samping perbedaan dalam pengelolaan bisnis, perkembangan yang terjadi karena desakan lingkungan pun membawa implikasi yang sangat besar terhadap visi maupun manajemen perusahaan. Dalam peraturan tentang Otonomi Daerah (UU Nomor 22 Tahun 1999) terkandung beberapa prinsip, peran daerah tingkat II sebagai daerah yang memiliki otonomi yang nyata dan bertanggung jawab diharapkan semakin berarti. Prinsip ini memandang bahwa daerah mempunyai kewajiban untuk mensejahterakan masyarakatnya. Daerah/Kota kemudian memperoleh penambahan kewenangan dalam pengelolaan sumber kekayaan alam diantaranya adalah “sumber air”.

Pernyataan tersebut diperkuat oleh kebijakan teknis operasional Departemen Perindustrian dan Perdagangan, bahwa landasan daya saing usaha pengelolaan air adalah keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif di pasar yang berbasis sumber daya alam, dan komoditas yang berakar di bumi Indonesia.

Mengingat pentingnya sumber daya alam, khususnya sumber air bersih yang peranannya sangat penting bagi kehidupan manusia, maka pengelolaannya menjadi wewenang negara yang telah diatur dalam Pasal 33 UUD 1945 ayat (2) dan ayat (3). Pemerintah pusat melalui pemerintah daerah menyerahkan wewenang pengelolaan air bersih ini kepada Pemerintah Daerah dalam suatu Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yaitu perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). Tersedianya air bersih dan sehat merupakan kebutuhan yang sangat penting bagi masyarakat.

Bagi masyarakat Kota Surabaya kebutuhan akan air bersih menjadi masalah yang sangat pelik dan rumit, karena rendahnya mutu persediaan air tanah atau air sumur penduduk sebagai akibat adanya pencemaran air. Tujuan dibentuknya PDAM adalah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat terhadap penyediaan sarana dan prasarana air bersih yang berkualitas, dan memenuhi kaidah-kaidah kesehatan.

Berdasarkan Perda Kota Surabaya Nomor 7 tahun 1976 Pasal 3, dan Pasal 4 disebutkan bahwa sifat dan tujuan didirikan PDAM adalah: (1) Pasal 3 menyebutkan sifat Perusahaan Daerah Air Minum adalah memberi jasa dan menyelenggarakan manfaat umum, dan (2) pasal 4 menyebutkan tujuan didirikan PDAM adalah memberi pelayanan air minum bagi seluruh masyarakat secara adil dan merata serta secara terus-menerus memenuhi syarat-syarat kesehatan.

Sebagai perusahaan pemberi jasa dan menyelenggarakan manfaat umum yang sifatnya nirlaba, PDAM tidak seharusnya berorientasi pada keuntungan, melainkan harus lebih berorientasi pada mutu pelayanan yang berkualitas, mampu menyediakan air dengan mutu tinggi yang memenuhi syarat-syarat kesehatan (tidak berwarna, dan tidak berbau), kontinuitas, inovatif, sehingga PDAM Surya Sembada Kota Surabaya dapat mempertahankan diri, dan di masa depan diharapkan dapat menjadi sebuah perusahaan pemberi jasa yang mandiri, memiliki performance yang dapat dipercaya serta dibanggakan oleh masyarakat khususnya Kota Surabaya.

Ada tengara bahwa harapan pelanggan tersebut belum tercapai. Hal ini ditandai oleh kasus-kasus ketidakpuasan yang sebagian keluhan secara langsung disampaikan para pelanggan dalam bentuk telepon langsung; melalui SMS, datang ketempat atau ke kantor, dengan menyampaikan adanya air tidak mengalir, rendahnya kualitas air seperti keruh, maupun pipa bocor. Selama tahun 2012 saja jumlah pengaduan konsumen ke YLPK Jatim tercatat sebanyak 458 pengaduan konsumen dari berbagai aduan dan PDAM Surya Sembada Kota Surabaya sendiri menduduki ranking ketiga sebanyak 221 pengaduan konsumen.

Angka pengaduan konsumen ke PDAM ini karena gangguan air. Namun, kesan umum yang ada PDAM Surya Sembada Kota Surabaya ini sudah memberikan mutu air dengan syarat-syarat kesehatan yang ada, terbukti adanya beberapa daerah yang airnya tidak keruh, PDAM Surya Sembada Kota Surabaya dengan anggapan masih sedikit kurang optimal menangani atau menanggapi pelayanan di kalangan pelanggan. Ditambah lagi adanya kemungkinan pelanggan yang pernah dikecewakan namun tidak melakukan komplain.

Pelaku usaha (PDAM) sebagai pihak produsen atau penyedia barang dan/atau jasa berupa kebutuhan air mempunyai kewajiban dalam memberikan pelayanan terbaik kepada konsumen/pelanggan sesuai dengan standar produksi yang dibutuhkan konsumen. Pelaku usaha mempunyai hak untuk mendapatkan dan menerima biaya penggantian atas barang dan/atau jasa yang sewajarnya dari pihak konsumen. Di samping itu, konsumen juga mempunyai

hak untuk mendapatkan dan memperoleh ganti rugi atas barang dan/atau jasa yang tidak layak untuk dikonsumsi oleh konsumen. Hal demikian dijelaskan dalam Pasal 1365 Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUH Perdata) bahwa:

“Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut”²

Konsumen lebih diperhatikan kepentingannya supaya tidak selalu berada di pihak yang dirugikan. Dengan ini harus ada pertanggung jawaban dari pihak Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Surya Sembada Kota Surabaya dalam menangani hal-hal yang merugikan pelanggan/konsumen, dan perlu diketahui bahwa konsumenlah yang membuat PDAM Surya Sembada Kota Surabaya bisa mendapat keuntungan (income) yang besar.

Berdasarkan uraian diatas, penulis terdorong untuk menyusun untuk mengkaji dan meneliti ke dalam penulisan skripsi dengan judul:

“Perlindungan Hak-Hak Konsumen Dalam Pelayanan Air Bersih PDAM Surya Sembada Kota Surabaya Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas dapat dirumuskan permasalahan yaitu:

² Penjelasan umum tentang kitab Undang-Undang Hukum Perdata

1. Apakah pelaksanaan perlindungan hak-hak konsumen dalam pelayanan air bersih di PDAM Surya Sembada Kota Surabaya sesuai dengan Undang-Undang Perlindungan Konsumen?
2. Bagaimanakah upaya penyelesaian gugatan konsumen terhadap kelalaian pelayanan yang dilakukan oleh PDAM Surya Sembada Kota Surabaya?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan perlindungan hak-hak konsumen dalam pelayanan air bersih di PDAM Surya Sembada Kota Surabaya.
2. Untuk mengetahui upaya penyelesaian gugatan konsumen terhadap kelalaian pelayanan yang dilakukan oleh PDAM Surya Sembada Kota Surabaya.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang dapat penulis ambil dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat teoritis
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangan pemikiran bagi pengembangan pada ilmu hukum pada umumnya serta hukum perdata dan hukum perlindungan konsumen pada khususnya.
 - b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya literatur kepustakaan tentang perlindungan hak-hak konsumen di PDAM Surya Sembada Kota Surabaya sesuai UUPK NO.8 Tahun 1999.
2. Manfaat praktis
 - a. Untuk memberikan jawaban atas permasalahan yang diteliti.

- b. Menjadikan sarana bagi penulis untuk selalu mengembangkan pola pikir dan meningkatkan penalaran tentang apa yang diteliti.

1.5 Kajian Pustaka

1.5.1 Tinjauan Umum Tentang Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum bila dijelaskan harafiah dapat menimbulkan banyak persepsi. Sebelum kita mengurai perlindungan hukum dalam makna yang sebenarnya dalam ilmu hukum, menarik pula untuk mengurai sedikit mengenai pengertian-pengertian yang dapat timbul dari penggunaan istilah perlindungan hukum, yakni Perlindungan hukum bisa berarti perlindungan yang diberikan terhadap hukum agar tidak ditafsirkan berbeda dan tidak diciderai oleh aparat penegak hukum dan juga bisa berarti perlindungan yang diberikan oleh hukum terhadap sesuatu.

Perlindungan hukum juga dapat menimbulkan pertanyaan yang kemudian meragukan keberadaan hukum. Oleh karena hukum sejatinya harus memberikan perlindungan terhadap semua pihak sesuai dengan status hukumnya karena setiap orang memiliki kedudukan yang sama dihadapan hukum. Setiap aparat penegak hukum jelas wajib menegakkan hukum dan dengan berfungsinya aturan hukum, maka secara tidak langsung pula hukum akan memberikan perlindungan terhadap setiap hubungan hukum atau segala aspek dalam kehidupan masyarakat yang diatur oleh hukum itu sendiri.

Perlindungan hukum merupakan gambaran dari bekerjanya fungsi hukum untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum, yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum sesuai dengan aturan hukum, baik itu yang bersifat preventif (pencegahan) maupun dalam bentuk yang bersifat represif (pemaksaan), baik yang secara tertulis maupun tidak tertulis dalam rangka menegakkan peraturan hukum.³

Menurut Philipus Hadjon, perlindungan hukum bagi rakyat meliputi dua hal, yakni:

- Pertama : Perlindungan Hukum Preventif, yakni bentuk perlindungan hukum dimana kepada rakyat diberi kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif;
- Kedua : Perlindungan Hukum Represif, yakni bentuk perlindungan hukum dimana lebih ditujukan dalam penyelesaian sengketa.⁴

Perlindungan hukum menurut Philipus Hadjon, yakni:

“Selalu berkaitan dengan kekuasaan. Ada dua kekuasaan yang selalu menjadi perhatian, yakni kekuasaan pemerintah dan kekuasaan ekonomi. Dalam hubungan dengan kekuasaan pemerintah, permasalahan perlindungan hukum bagi rakyat (yang diperintah), terhadap pemerintah (yang memerintah). Dalam hubungan dengan kekuasaan ekonomi, permasalahan perlindungan hukum adalah perlindungan bagi si lemah (ekonomi) terhadap si kuat (ekonomi), misalnya perlindungan bagi pekerja terhadap pengusaha.⁵

³ <http://statushukum.com/perlindungan-hukum.html>. Di akses 20 Maret 2013 pukul 6.30.

⁴ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987, hlm 5.

⁵ Asri Wijayanti, *Hukum ketenagakerjaan Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hlm 10.

Perlindungan hukum menurut bahasa Belanda yaitu:

Recht bercherming van de bergers tegen de over head. Yaitu adalah segala bentuk tindakan yang bertujuan memberikan kondisi aman, nyaman, dan berkepastian hukum bagi subyek hukum baik orang perseorangan (persoon) maupun badan hukum (rechtspersoon).⁶

Secara konseptual, perlindungan hukum yang diberikan bagi rakyat Indonesia merupakan implementasi atas prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila dan prinsip Negara Hukum yang berdasarkan Pancasila.

1.5.2 Tinjauan Umum Tentang Konsumen

1.5.2.1 Pengertian Konsumen

Sebagai istilah yang sering dipergunakan dalam percakapan sehari-hari, merupakan istilah yang perlu untuk diberikan batasan pengertian agar dapat mempermudah pembahasan tentang perlindungan konsumen. Berbagai pengertian tentang “konsumen” yang dikemukakan baik dalam Rancangan Undang-Undang Perlindungan Konsumen, sebagai upaya kearah terbentuknya Undang-Undang Perlindungan Konsumen maupun dalam Undang-Undang.⁷

Berikut adalah pendapat para ahli dan menurut Undang-Undang R.I mengenai definisi konsumen:

a. Menurut Philip Kotler

Konsumen adalah semua individu dan rumah tangga yang membeli atau memperoleh barang atau jasa untuk dikonsumsi pribadi.⁸

⁶ Didit Saltriwiguna, Perlindungan Hukum Terhadap Pihak Debitur Akibat kenaikan Suku Bunga Kredit Bank, (Bandung :Uinversitas Parahyangan Program Sarjana), hlm 4.

⁷ Ahmad Miru, Prinsip-Prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Di Indonesia, Jakarta : Rajawali-Pers, 2011, hlm 19.

⁸ Philip Kotler, Principles of Marketing, Pretince-Hall Inc, Engglewood Cliffs New Jersey, 1980, 267-268.

b. Menurut Wira Suteja

Konsumen adalah orang yang menciptakan pandangan tentang perusahaan kita, tentang baik atau buruk pelayanan kita.⁹

c. Menurut Az. Nasution

Konsumen adalah setiap orang yang mendapatkan barang dan jasa digunakan untuk tujuan tertentu.¹⁰

d. Pasal 1 Angka 2 UUPK No. 8 Tahun 1999

Sebagai akhir dari usaha pembentukan Undang-Undang Perlindungan Konsumen, adalah dengan lahirnya UUPK Pasal 1 angka 2 yang di dalamnya dikemukakan pengertian konsumen, sebagai berikut:

“Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan”.¹¹

Pengertian konsumen dalam UUPK ini lebih luas daripada pengertian konsumen pada kedua Rancangan Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang telah disebutkan sebelumnya, karena dalam UUPK juga meliputi pemakaian barang untuk kepentingan makhluk hidup lain. Hal ini berarti bahwa UUPK dapat memberikan perlindungan

⁹ http://carapedia.com/pengertian_definisi-konsumen_info2078.html, diakses 20 Maret 2013 Pukul 6.30.

¹⁰ Celina Tri Siwi Kristiyanti, Hukum Perlindungan Konsumen, Jakarta : Sinar Grafika, 2011, hlm 25.

¹¹ Ahmad Miru, Op.Cit., hlm 20.

kepada konsumen yang bukan manusia (hewan, maupun tumbuh-tumbuhan).¹²

- e. Menurut Pasal 1 ayat 2 UU No. 8 Tahun 1999 dan Pasal 1 ayat 2 Keputusan Perindustrian dan Perdagangan Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 adalah:

“konsumen adalah Setiap orang pemakai barang dan /jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak diperdagangkan”.¹³

Ternyata pengertian konsumen dalam UUPK tidak hanya konsumen secara individu, juga meliputi pemakaian barang untuk kepentingan makhluk hidup lain, seperti binatang peliharaan, tetapi tidak diperluas pada individu pihak ketiga (bystander) yang dirugikan atau menjadi korban akibat penggunaan atau pemanfaatan suatu produk barang dan jasa.¹⁴

- a. Berikut adalah unsur-unsur Definisi Konsumen:

1. Setiap Orang

Subjek yang disebut sebagai konsumen berarti setiap orang yang berstatus sebagai pemakai barang dan/atau jasa. Istilah “orang” sebetulnya menimbulkan keraguan, apakah hanya orang individual yang lazim disebut *natuurlijke persoon* atau termasuk juga badan hukum (*rechtspersoon*). Hal ini berbeda dengan pengertian yang diberikan untuk “pelaku usaha” dalam Pasal 1 angka (3), yang secara eksplisit membedakan kedua pengertian *persoon* diatas menyebutkan kata-kata “orang perseorangan atau badan usaha”.¹⁵

¹² Ibid., hlm 21.

¹³ Susanti Adi Nugroho, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya*, Jakarta : Kencana, 2011, hlm 63.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Op.Cit.*, hlm 27.

UUPK tampaknya berusaha menghindari penggunaan kata “produsen” sebagai lawan kata “konsumen”. Untuk itu digunakan kata “pelaku usaha” yang bermakna lebih luas. Istilah terakhir ini dipilih untuk memberi arti sekaligus bagi kreditur (penyedia dana), produsen, penyalur, penjual, dan terminology lain yang lazim diberikan.¹⁶

2. Pemakai

Sesuai dengan bunyi Penjelasan Pasal 1 angka (2) UUPK, kata “pemakai” menekankan, konsumen adalah konsumen akhir (ultimate consumer). Istilah “pemakai” dalam hal ini tepat digunakan dalam rumusan ketentuan tersebut, sekaligus menunjukkan, barang dan/atau jasa yang dipakai tidak serta merta hasil dari transaksi jual beli. Artinya, sebagai konsumen tidak selalu harus memberikan prestasinya dengan cara membayar uang untuk memperoleh barang dan/atau jasa itu. Dengan kata lain, dasar hubungan hukum antara konsumen dan pelaku usaha tidak perlu harus kontraktual (the privity of contract).

Sebagai ilustrasi dari uraian itu dapat diberikan contoh berikut, seseorang memperoleh paket hadiah atau parsel pada hari ulang tahunnya isi paketnya makanan dan minuman kaleng yang dibeli si pengirim dari swalayan.¹⁷

3. Barang dan/atau jasa

Berkaitan dengan istilah barang dan/atau jasa, sebagai pengganti terminology tersebut digunakan kata produk. Saat ini “produk” sudah berkonotasi barang atau jasa. Semula kata produk hanya mengacu pada pengertian barang. Dalam dunia perbankan, misalnya istilah produk dipakai juga untuk menamakan jenis-jenis layanan perbankan.

UUPK mengartikan barang sebagai setiap benda, baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, baik dapat

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid., hlm 27-28.

dihabiskan maupun tidak dapat dihabiskan, yang dapat untuk diperdagangkan, dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen. UUPK tidak menjelaskan perbedaan istilah-istilah “dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan”.¹⁸

4. Yang Tersedia dalam Masyarakat

Barang dan jasa yang ditawarkan kepada masyarakat sudah harus tersedia dipasaran (lihat juga bunyi Pasal 9 ayat (1) huruf e UUPK. Dalam perdagangan yang makin kompleks dewasa ini, syarat itu tidak mutlak lagi dituntut oleh masyarakat konsumen. Misalnya, perusahaan pengembang (developer) perusahaan sudah biasa mengadakan transaksi terlebih dulu sebelum bangunannya jadi. Bahkan untuk jenis-jenis transaksi konsumen tertentu, seperti futures trading, keberadaan barang yang diperjualbelikan bukan sesuatu yang diutamakan.¹⁹

5. Bagi Kepentingan Diri Sendiri dan Keluarga, Orang lain, Makhluk Hidup lain.

Transaksi konsumen ditujukan untuk kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain dan makhluk hidup lain. Unsur yang diletakkan dalam definisi itu mencoba untuk memperluas pengertian kepentingan. Kepentingan ini tidak sekedar ditujukan untuk diri sendiri dan keluarga, tetapi juga barang dan/atau jasa itu diperuntukkan bagi orang lain (di luar diri sendiri dan keluarga) bahkan untuk makhluk hidup lain, seperti hewan dan tumbuhan. Dari sisi teori kepentingan setiap tindakan manusia adalah bagian dari kepentingannya. Oleh sebab itu penguraian unsur itu tidak menambah makna apa-apa karena pada dasarnya tindakan memakai suatu barang dan/atau jasa (terlepas ditujukan untuk siapa dan makhluk hidup lain), juga tidak terlepas dari kepentingan pribadi.²⁰

¹⁸ Ibid., hlm 29.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid., hlm 30.

6. Barang dan/atau jasa itu tidak untuk Diperdagangkan

Pengertian konsumen dalam UUPK ini dipertegas, yakni hanya konsumen akhir. Batasan itu sudah biasa dipakai dalam peraturan perlindungan konsumen berbagai negara. Secara teoritis hal demikian terasa cukup baik untuk mempersempit ruang lingkup pengertian konsumen, walaupun dalam kenyataannya sulit menetapkan batas-batas seperti itu.²¹

1.5.2.2 Ciri-Ciri Konsumen

Terdapat dua persepsi tipe konsumen yang akan mendapatkan perlindungan. Menurut Hans W. Micklitz, seorang ahli hukum konsumen dari Jerman yaitu:

1. Konsumen yang terinformasi (well-informed).
2. Konsumen yang tidak terinformasi.²²
 - a. Ciri-ciri konsumen yang terinformasi sebagai tipe pertama adalah:
 - Memiliki tingkat pendidikan tertentu
 - Mempunyai sumber daya ekonomi yang cukup, sehingga dapat berperan dalam ekonomi pasar
 - Lancar berkomunikasi

Dengan memiliki tiga potensi, konsumen jenis ini mampu bertanggung jawab dan relatif tidak memerlukan perlindungan.²³
 - b. Ciri-ciri konsumen yang tidak terinformasi sebagai tipe kedua memiliki ciri-ciri, antara lain:
 - Kurang pendidikan
 - Termasuk kategori kelas menengah ke bawah
 - Tidak lancar berkomunikasi.²⁴

²¹ Ibid.

²² Ibid., hlm 34.

²³ Ibid., hlm 34-35

²⁴ Ibid., hlm 35

Konsumen jenis ini perlu dilindungi, dan khususnya menjadi tanggung jawab negara untuk memberikan perlindungan.²⁵

1.5.2.3 Hak dan Kewajiban Konsumen

Istilah “perlindungan konsumen” berkaitan dengan perlindungan hukum. Oleh karena itu, perlindungan konsumen mengandung aspek hukum. Adapun materi yang mendapatkan perlindungan itu bukan sekadar fisik, melainkan terlebih-lebih hak-haknya yang bersifat abstrak. Dengan kata lain, perlindungan konsumen sesungguhnya identik dengan perlindungan yang diberikan hukum tentang hak-hak konsumen.²⁶

Secara umum dikenal ada 4 (empat) hak dasar konsumen, yaitu:

1. Hak untuk mendapatkan keamanan (the right to safety)
2. Hak untuk mendapatkan informasi (the right to be informed)
3. Hak untuk memilih (the right to choose)
4. Hak untuk didengar (the right to be heard)²⁷

Selanjutnya hal tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Hak untuk mendapatkan keamanan (the right to safety)

Hak atas keamanan dan keselamatan ini dimaksudkan untuk menjamin keamanan dan keselamatan konsumen dalam penggunaan barang dan jasa yang diperolehnya, sehingga konsumen dapat terhindar dari kerugian (fisik maupun psikis) apabila mengonsumsi suatu produk.²⁸

- b. Hak untuk mendapatkan informasi (the right to be informed)

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid., hlm 30.

²⁷ Ibid., hlm 30-31.

²⁸ Ahmadi Miru-Sutarman Yodo, Hukum Perlindungan Konsumen, Jakarta : Rajawali Pers, 2011, hlm 41.

Hak atas informasi ini sangat penting, karena tidak memadai informasi yang disampaikan kepada konsumen ini dapat juga merupakan salah satu bentuk cacat produk, yaitu yang dikenal dengan cacat instruksi atau cacat karena informasi yang tidak memadai. Hak atas informasi yang jelas dan benar dimaksudkan agar konsumen dapat memperoleh gambaran yang benar tentang suatu produk, karena dengan informasi tersebut, konsumen dapat memilih produk yang diinginkan/sesuai kebutuhan serta terhindar dari kerugian akibat kesalahan dalam penggunaan produk.²⁹

c. Hak untuk memilih (the right to choose)

Hak untuk memilih dimaksudkan untuk memberikan kebebasan kepada konsumen untuk memilih produk-produk tertentu sesuai dengan hak kebutuhannya, tanpa ada tekanan dari pihak luar. Berdasarkan hak untuk memilih ini konsumen berhak memutuskan untuk membeli atau tidak terhadap suatu produk, demikian pula keputusan untuk memilih baik kualitas maupun kualitas jenis produk yang dipilihnya.

Hak memilih yang dimiliki oleh konsumen ini hanya ada jika ada alternatif pilihan dari jenis produk tertentu, karena jika suatu produk dikuasai secara monopoli oleh suatu produsen atau dengan kata lain tidak ada pilihan lain (baik barang maupun jasa), maka dengan sendirinya hak untuk memilih ini tidak akan berfungsi.³⁰

d. Hak untuk didengar (the right to be heard)

Hak untuk didengar ini merupakan hak dari konsumen agar tidak dirugikan lebih lanjut, atau hak untuk menghindarkan diri dari kerugian. Hak ini dapat berupa pertanyaan tentang berbagai hal yang berkaitan dengan produk-produk tertentu apabila informasi yang diperoleh tentang produk tersebut kurang memadai, ataukah berupa pengaduan atas adanya kerugian yang telah dialami akibat penggunaan suatu produk, atau yang berupa pertanyaan/pendapat tentang suatu kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan kepentingan konsumen. Hak ini dapat disampaikan baik secara perorangan maupun secara

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid., hlm 42.

kolektif, baik yang disampaikan secara langsung maupun diwakili oleh suatu lembaga tertentu misal nya YLKI.³¹

Empat hak dasar ini diakui secara internasional. Dalam perkembangannya organisasi-organisasi konsumen yang tergabung dalam The International Organization of Consumer Union (IOCU) menambahkan lagi beberapa hak seperti hak mendapatkan pendidikan konsumen, hak mendapatkan ganti kerugian, dan hak mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Langkah untuk meningkatkan martabat dan kesadaran konsumen harus diawali dengan upaya untuk memahami hak-hak pokok konsumen, yang dapat dijadikan sebagai landasan perjuangan untuk mewujudkan hak-hak tersebut.³²

Hak konsumen yang sebagaimana tertuang dalam Pasal 4 UU No.8 Tahun 1999 adalah sebagai berikut:

1. Hak atas kenyamanan dan keselamatan dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa
2. Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan
3. Hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa
4. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan
5. Hak untuk mendapatkan advokasi perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut
6. Hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen
7. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif
8. Hak untuk mendapatkan kompensasi ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya
9. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya³³

³¹ Ibid., hlm 43-34.

³² Celina Tri Siwi Kristiyanti, Op.Cit, hlm 31.

³³ Ibid., hlm 31-32.

Di samping hak-hak dalam Pasal 4, juga terdapat hak-hak konsumen yang dirumuskan dalam pasal-pasal berikutnya, khususnya dalam Pasal 7 yang mengatur tentang kewajiban pelaku usaha. Kewajiban dan hak merupakan antinomi dalam hukum, sehingga kewajiban pelaku usaha dapat dilihat sebagai hak konsumen.³⁴

Apabila konsumen benar-benar akan dilindungi, maka hak-hak konsumen yang disebutkan diatas harus dipenuhi, baik oleh pemerintah maupun oleh produsen.³⁵

Berikut adalah kewajiban konsumen menurut pasal 5 UU No.8 Tahun 1999, yaitu antara lain:

- a. Membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa demi keamanan dan keselamatan
- b. Beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa
- c. Membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati
- d. Mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut³⁶

1.5.3 Tinjauan Umum Tentang Pelaku Usaha

1.5.3.1 Pengertian Pelaku Usaha

Dalam Pasal 3 Directive sebagai pedoman Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE) dalam Product Liability Directive ditentukan bahwa produsen berarti pembuat produk akhir, produsen dari setiap bahan mentah, atau pembuat dari suatu suku cadang dan setiap orang yang memasang nama, merknya atau suatu tanda pembedaan yang lain pada produk, menjadikan dirinya sebagai produsen.³⁷

Pengertian yang luas juga terdapat dalam UUPK, namun tidak digunakan istilah produsen sebagai lawan dari

³⁴ Ibid., hlm 32.

³⁵ Ahmadi Miru-Sutarman Yodo, Op.Cit., hlm 47.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ahmadi Miru, Op.Cit., hlm 21-22.

istilah konsumen, melainkan pelaku usaha. Pengertian pelaku usaha dalam UUPK Pasal 1 angka 3 No.8 tahun 1999, adalah sebagai berikut:

“Pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian penyelenggaraan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi”.³⁸

Pengertian pelaku usaha di atas merupakan pengertian yang sangat luas karena meliputi segala bentuk usaha, sehingga akan memudahkan konsumen, dalam arti banyak pihak yang dapat digugat, namun akan lebih baik lagi seandainya UUPK tersebut memberikan rincian sebagaimana dalam directive, sehingga konsumen dapat lebih mudah lagi untuk menentukan kepada siapa ia akan mengajukan tuntutan jika ia dirugikan akibat penggunaan produk.³⁹

1.5.3.2 Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha

Dalam kegiatan menjalankan usaha, undang-undang memberikan sejumlah hak dan membebaskan sejumlah kewajiban dan larangan kepada produsen. Pengaturan tentang hak, kewajiban, dan larangan itu dimaksudkan untuk menciptakan hubungan yang sehat antara produsen dan konsumennya, sekaligus menciptakan iklim berusaha yang kondusif bagi perkembangan usaha dan perekonomian pada umumnya.⁴⁰

Yang menjadi hak-hak dari produsen (pelaku usaha) itu menurut Pasal 6 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen adalah sebagai berikut:

³⁸ Penjelasan Umum Undang-Undang Perlindungan Konsumen

³⁹ Ibid., hlm 23.

⁴⁰ Janus Sidabalok, Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia, Bandung : Citra Aditya Bhakti, 2010, hlm 83.

- a. Hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan
- b. Hak untuk mendapatkan perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik
- c. Hak untuk melakukan pembelaan diri sepatutnya di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen
- d. Hak untuk rehabilitasi nama baik apabila terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan/atau jasa yang diperdagangkan
- e. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan perundang-undangan lainnya.⁴¹

Tampak bahwa pokok-pokok hak dari produsen/pelaku usaha adalah menerima pembayaran, mendapat perlindungan hukum, melakukan pembelaan diri, rehabilitasi nama baik dan hak-hak lainnya menurut undang-undang.

Sedangkan kewajiban produsen (pelaku usaha) menurut Pasal 7 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen adalah:

- a. Beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya
- b. Memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan, dan pemeliharaan
- c. Memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif
- d. Menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku
- e. Memberikan kesempatan kepada konsumen untuk menguji dan /atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu serta memberi jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan/atau yang diperdagangkan

⁴¹ Ibid., hlm 84.

- f. Memberi kompensasi, ganti rugi, dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan
- g. Memberikan kompensasi, ganti rugi, dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian⁴²

Dengan demikian, pokok-pokok kewajiban produsen/pelaku usaha adalah beritikad baik dalam menjalankan usahanya, memberikan informasi, memperlakukan konsumen dengan cara yang sama, menjamin produk-produknya, memberi kesempatan bagi konsumen untuk menguji, dan memberi kompensasi.

Jika dibandingkan dengan hak dan kewajiban konsumen sebagaimana diatur di dalam Pasal 4 dan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen ini (seperti yang sudah disalin di bagian yang lalu), tampak bahwa hak dan kewajiban produsen bertimbal balik dengan hak dan kewajiban konsumen. Artinya, apa yang menjadi hak dari konsumen merupakan kewajiban produsenlah untuk memenuhinya, dan sebaliknya apa yang menjadi hak produsen adalah kewajiban konsumen.⁴³

1.5.4 Tinjauan Umum Tentang Asas-asas dan Tujuan Perlindungan Konsumen

1.5.4.1 Asas-asas dan Tujuan Perlindungan Konsumen

Berkaitan dengan tujuan perlindungan konsumen, ada sejumlah asas yang terkandung di dalam usaha memberikan perlindungan hukum kepada konsumen. Perlindungan konsumen diselenggarakan sebagai usaha bersama seluruh

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid., hlm 85.

pihak yang terkait, masyarakat, pelaku usaha, dan pemerintah berdasarkan lima asas, yang menurut Pasal 2 Undang-Undang Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999 ini adalah:

1. Asas manfaat
2. Asas keadilan
3. Asas keseimbangan
4. Asas keamanan dan keselamatan konsumen, serta
5. Asas kepastian hukum⁴⁴

Asas manfaat dimaksudkan untuk mengamankan bahwa segala upaya dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan. Asas ini menghendaki bahwa pengaturan dan penegakkan hukum perlindungan konsumen tidak dimaksudkan untuk menempatkan salah satu pihak diatas pihak lain atau sebaliknya, tetapi adalah untuk memberikan kepada masing-masing pihak, produsen dan konsumen, apa yang menjadi haknya. Dengan demikian, diharapkan bahwa pengaturan dan penegakan hukum perlindungan konsumen bermanfaat bagi seluruh lapisan masyarakat dan pada gilirannya bermanfaat bagi kehidupan berbangsa.

Asas Keadilan dimaksudkan agar partisipasi seluruh rakyat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil. Asas ini menghendaki bahwa melalui pengaturan dan penegakkan hukum perlindungan konsumen ini, konsumen dan produsen dapat berlaku adil melalui perolehan hak dan penunaian kewajiban secara seimbang. Karena itu, undang-undang ini mengatur sejumlah hak dan kewajiban konsumen dan pelaku usaha (produsen).

Asas keseimbangan dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah dalam arti materiil dan spiritual. Asas ini menghendaki agar konsumen, pelaku usaha (produsen), dan pemerintah memperoleh manfaat yang seimbang dari pengaturan dan penegakkan hukum perlindungan konsumen. Kepentingan antara konsumen, produsen, dan pemerintah

⁴⁴ Janus Sidabalok, Op. Cit., hlm 31.

diatur dan harus diwujudkan secara seimbang sesuai dengan hak dan kewajibannya masing-masing dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Tidak ada salah satu pihak yang mendapat perlindungan atas kepentingannya yang lebih besar dari pihak lain sebagai komponen bangsa dan negara.

Asas keamanan dan keselamatan konsumen dimaksudkan untuk memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan. Asas ini menghendaki adanya jaminan hukum bahwa konsumen akan memperoleh manfaat dari produk yang dikonsumsi/dipakainya, dan sebaliknya bahwa produk itu tidak akan mengancam kenyamanan dan keselamatan jiwa dan harta bendanya. Karena itu, undang-undang ini membebaskan sejumlah kewajiban yang harus dipenuhi dan menetapkan sejumlah larangan yang harus dipatuhi oleh produsen dalam memproduksi dan mengedarkan produknya.

Asas kepastian hukum dimaksudkan agar, baik pelaku usaha maupun konsumen menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen, serta negara menjamin kepastian hukum. Artinya, undang-undang ini mengharuskan bahwa aturan-aturan tentang hak dan kewajiban yang terkandung di dalam undang-undang ini harus diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari sehingga masing-masing pihak memperoleh keadilan. Oleh karena itu, negara bertugas dan menjamin terlaksananya undang-undang ini sesuai dengan bunyinya.⁴⁵

Sedangkan tujuan yang ingin dicapai melalui Undang-Undang Perlindungan Konsumen ini sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 adalah:

- a. Meningkatkan kesadaran, kemampun, dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri.
- b. Mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari akses negatif pemakaian barang dan/atau jasa.
- c. Meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan, dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen.

⁴⁵ Ibid., hlm 31-33.

- d. Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi.
- e. Menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha.
- f. Meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen.⁴⁶

Mengamati tujuan dan asas yang terkandung di dalam undang-undang ini, jelaslah bahwa undang-undang ini membawa misi yang besar dan mulia dalam mewujudkan kehidupan berbangsa dan bernegara.⁴⁷

1.5.4.2 Prinsip-Prinsip Perlindungan Hukum Konsumen

Perlindungan konsumen tentu tidak cukup hanya mengandalkan ketentuan yang terdapat dalam UUPK, karena UUPK sendiri menentukan bahwa segala ketentuan peraturan perundang-undangan yang bertujuan melindungi konsumen yang telah ada pada saat undang-undang ini diundangkan, dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak diatur secara khusus dan/atau tidak bertentangan dengan ketentuan dalam undang-undang ini.⁴⁸

Di samping itu, masih terbuka kemungkinan terbentuknya undang-undang baru yang pada dasarnya memuat ketentuan-ketentuan yang melindungi konsumen, di mana

⁴⁶ Ibid., hlm 33-34.

⁴⁷ Ibid., hlm 34.

⁴⁸ Pasal 64 Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

UUPK merupakan payung yang mengintegrasikan dan memperkuat penegakkan hukum di bidang perlindungan konsumen.⁴⁹

Berdasarkan hal tersebut, maka akan dibahas lewat berbagai peraturan perundangan, terutama di luar UUPK, yang merupakan refleksi prinsip-prinsip perlindungan hukum bagi konsumen di Indonesia. Pembahasan tersebut didasarkan pada masing-masing prinsip perlindungan hukum bagi konsumen di Indonesia sebagaimana telah dikemukakan pada bab sebelumnya, yaitu:

1. Prinsip perlindungan kesehatan/harta konsumen.
2. Prinsip perlindungan atas barang dan harga.
3. Prinsip penyelesaian sengketa secara patut.⁵⁰

Selanjutnya akan diuraikan sebagai berikut:

a. Prinsip Perlindungan Kesehatan/Harta Konsumen

Perlindungan kesehatan dan harta konsumen yang dimaksud adalah perlindungan terhadap manusia agar kesehatannya tidak menurun/hartanya tidak berkurang sebagai akibat penggunaan produk. Perlindungan ini sangat penting bagi konsumen, sehingga perlu bagi setiap konsumen. Begitu pentingnya hal ini maka dalam WTO dijadikan suatu bahasa tersendiri, yaitu persetujuan tentang pelaksanaan tindakan perlindungan kesehatan manusia, hewan, dan tumbuh-tumbuhan (selanjutnya disebut perlindungan kesehatan manusia), yang mana salah satu ketentuan yang terkandung didalamnya adalah perlindungan kesehatan manusia yang didasarkan pada bukti ilmiah.⁵¹

Apabila dikaitkan dengan UUPK, maka dalam UUPK tidak ditemukan ketentuan yang khusus

⁴⁹ Penjelasan Umum Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

⁵⁰ Ahmadi Miru, Op.Cit., hlm 183-184.

⁵¹ Ibid., hlm 184.

menyebutkan bahwa untuk melindungi kesehatan konsumen, dan hanya menyebutkan kata keamanan dan keselamatan konsumen pada uraian tentang asas perlindungan konsumen dan hak konsumen, tanpa uraian lebih lanjut, namun ketentuan yang lebih dapat menjabarkan prinsip perlindungan kesehatan/harta konsumen tersebut dapat dilihat dari berbagai ketentuan hukum yang pada dasarnya juga dimaksudkan untuk memberikan perlindungan kepada konsumen,⁵² diantaranya adalah Pasal 36 dan Pasal 37 Undang-Undang Pangan, yaitu sebagai berikut:

Pasal 36:

- (1) Setiap pangan yang dimasukkan ke dalam wilayah Indonesia untuk diedarkan wajib memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini dan peraturan pelaksanaannya.
- (2) Setiap orang dilarang memasukkan pangan ke dalam wilayah Indonesia dan/atau mengedarkan di dalam wilayah Indonesia pangan yang dimasukkan ke dalam wilayah Indonesia apabila pangan tersebut tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini dan peraturan pelaksanaannya.

Pasal 37:

Terhadap pangan yang dimasukkan ke dalam wilayah Indonesia, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36, Pemerintah dapat menetapkan persyaratan bahwa:

- a. Pangan telah diuji dan/atau diperiksa serta dinyatakan lulus dari segi keamanan, mutu dan/atau gizi oleh instansi yang berwenang di negara asal.
- b. Pangan dilengkapi dokumen hasil pengujian dan/atau pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada huruf a dan atau
- c. Pangan terlebih dahulu diuji dan atau diperiksa di Indonesia dari segi keamanan, mutu dan/atau gizi sebelum peredarannya.⁵³

⁵² Ibid., hlm 185.

⁵³ Undang-Undang Pangan adalah Undang-Undang Nomor 7 tahun 1996, yang diundangkan tanggal 4 Nopember 1996, Lembaran negara R.I tahun 1996 Nomor 99.

Selain dalam Undang-Undang Pangan, ketentuan perlindungan kesehatan manusia melalui pengamanan makanan dan minuman juga dikenal dalam Undang-Undang Kesehatan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 21 sebagai berikut:

- (1) Pengamanan makanan dan minuman diselenggarakan untuk melindungi masyarakat dari makanan dan minuman yang tidak memenuhi ketentuan mengenai standar dan/atau persyaratan kesehatan.
- (2) Setiap makanan dan minuman yang dikemas wajib diberi tanda atau label yang berisi:
 - a. Bahan yang dipakai
 - b. Komposisi setiap bahan
 - c. Tanggal, bulan dan tahun kedaluarsa
 - d. Ketentuan lainnya
- (3) Makanan dan minuman yang tidak memenuhi ketentuan standard dan/atau persyaratan kesehatan dan/atau membahayakan kesehatan sebagai mana disebut dalam ayat (1) dilarang untuk diedarkan, ditarik dari peredaran, dan disita untuk dimusnahkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (4) Ketentuan mengenai pengamanan makanan dan minuman sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.⁵⁴

Ketentuan undang-undang yang disebut terakhir ini walaupun tidak secara tegas disebutkan berlaku untuk produk impor, namun ketentuan yang berlaku baik terhadap produk impor maupun produk lokal.⁵⁵

b. Prinsip Perlindungan atas Barang dan Harga

Perlindungan konsumen atas barang dan harga, terkait dengan perlindungan terhadap kesehatan/harta

⁵⁴ Pasal 8 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan.

⁵⁵ Ahmadi Miru, Op.Cit., hlm 187.

konsumen sebagaimana telah disebutkan. Perlindungan atas barang dan harga ini dimaksudkan sebagai perlindungan konsumen dari penggunaan barang dengan kualitas yang dibawah standar atau kualitas yang lebih rendah daripada nilai harga yang dibayar. Dengan perlindungan yang demikian, maka konsumen tidak akan diberikan barang dengan kualitas yang lebih rendah daripada harga yang dibayarnya.⁵⁶

Ketentuan dalam UUPK yang melindungi konsumen dari penggunaan barang yang tidak sesuai dengan standar yang ditentukan, adalah Pasal 8 ayat (1) a, yang menentukan bahwa pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵⁷

Menyadari peranan standarisasi yang penting dan strategis tersebut, pemerintah dengan Keputusan Presiden Nomor 20 Tahun 1984 yang kemudian disempurnakan dengan Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1989 membentuk Dewan Standarisasi Nasional. Di samping itu, telah dikeluarkan pula Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1991 tentang Standar Nasional Indonesia (SNI) dan Kepres Nomor 12 tahun 1991 tentang Penyusunan, Penerapan dan Pengawasan SNI dalam Rangka Pembinaan dan Pengembangan Standarisasi Secara Nasional.⁵⁸

Pengawasan mutu produk yang dilakukan oleh pemerintah (khususnya Deperindag) tersebut jangkauannya meliputi produk ekspor, produk dalam negeri dan produk impor yang beredar di pasar dalam negeri.⁵⁹

Untuk lebih menjamin produk tersebut, yang diperlukan bukan hanya sampai pada dipenuhinya spesifikasi dan pembubuhan tanda SNI, tapi masih perlu dilakukan pengawasan oleh Departemen Perdagangan terhadap produk yang telah memenuhi spesifikasi SNI yang

⁵⁶ Ibid., hlm 196-197.

⁵⁷ Ibid., hlm 197.

⁵⁸ Ibid., hlm 198.

⁵⁹ Ibid., hlm 199.

beredar di pasaran dalam negeri, maupun yang akan dieskpor. Berkaitan dengan itu, maka terhadap komoditas ekspor dan impor berlaku ketentuan:

1. Standar komoditas ekspor tidak boleh lebih rendah dari pada SNI, yang berarti standar komoditas ekspor mempergunakan SNI atau dengan spesifikasi tambahan non mandatory bila diperlukan.
2. Standar komoditas impor minimal harus memenuhi SNI dan standar nasional negara yang bersangkutan.⁶⁰

c. Prinsip Penyelesaian Sengketa Secara Patut

Penyelesaian sengketa secara patut merupakan harapan setiap orang yang menghadapi sengketa dengan pihak lain, termasuk penyelesaian sengketa secara patut atas sengketa yang timbul antara konsumen dengan produsen.

Penyelesaian sengketa yang ditempuh oleh para pihak dapat berupa penyelesaian sengketa melalui pengadilan maupun di luar pengadilan, namun penyelesaian sengketa yang dihadapi oleh para pihak kadang dirasa tidak patut, lebih-lebih jika para pihak yang menghadapi sengketa tersebut memiliki kedudukan yang tidak seimbang. Ketidakseimbangan juga banyak terjadi dalam hubungan antara konsumen dengan produsen, namun ketidakseimbangan tersebut telah diusahakan untuk dihilangkan dengan lahir Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Usaha untuk menyeimbangkan kedudukan antara konsumen dengan produsen dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen dilakukan dengan menentukan hak dan kewajiban konsumen serta hak, kewajiban, dan tanggung jawab pelaku usaha (produsen). Demikian pula dengan penentuan beberapa perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha, serta larangan pencantuman klausul baku tertentu dalam perjanjian.⁶¹

⁶⁰ Ibid., hlm 199-200.

⁶¹ Ibid., hlm 209-210.

1.5.5 Tinjauan Umum Tentang Air Minum

1.5.5.1 Pengertian Air

Air adalah unsur yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia. Tubuh manusia sebagian besar terdiri dari air dan selebihnya terdiri dari komponen padat antara lain berupa daging dan tulang. Proporsi air di dalam badan mencapai sekitar 70% dari berat badan, dan berada di bagian tubuh yang sangat vital. Pada otak terdapat sekitar 75%, di organ jantung sekitar 75%, di paru-paru sekitar 86%, di hati sekitar 86%, otot 75% dan komponen darah 83%. Keberadaan air pada organ tubuh tersebut memberikan gambaran betapa pentingnya kedudukan dan peran air dalam kelangsungan hidup manusia. Tanpa air orang hanya akan dapat hidup sekitar 10 hari.⁶² Oleh karena itu pengembangan dan pengolahan sumber daya air merupakan dasar peradaban manusia.

Secara umum, pengertian dan definisi air adalah sebagaimana dijelaskan dibawah ini:

“Air merupakan substansi kimia dengan rumus kimia H_2O : satu molekul air tersusun atas dua atom hidrogen yang terikat dengan kovalen pada satu atom oksigen. Air berbentuk tidak berwarna, tidak berasa serta tidak berbau pada keadaan standar, yakni pada tekanan 100 kpa (1 bar) dan temperatur 273, 15 k (0°C). Zat kimia ini adalah satu pelarut yang mutlak, yang mempunyai kekuatan untuk melarutkan banyak zat kimia yang lain, layaknya garam-garam, gula, asam, lebih dari satu tipe gas serta banyak jenis molekul organik”.⁶³

Kondisi air yang berupa cair adalah satu kondisi yang tidak umum didalam keadaan normal, ditambah lagi memperhatikan jalinan pada hidrida-hidrida lain yang serupa didalam kolom oksigen pada tabel periodik, yang

⁶² Setijo Pitojo-Eling Purwantoyo, Deteksi Pencemaran Air Minum, Semarang: Aneka Ilmu, hlm 3-4.

⁶³ <http://www.poztmo.com/2011/06/pengertian-definisi-air.html>, diakses hari kamis pukul 6.30.

mengisyaratkan bahwa air semestinya berupa gas, sebagaimana hidrogen sulfida.

1.5.5.2 Jenis-Jenis Sumber Utama Air

1. Air Angkasa

Air hujan jumlahnya sangat terbatas, dipengaruhi antara lain oleh musim, jumlah, intensitas dan distribusi hujan. Hal tersebut juga dipengaruhi oleh letak geografis suatu daerah dan lain-lain. Kualitas air hujan sangat dipengaruhi oleh kualitas udara atau atmosfer di daerah tersebut. Pencemaran yang mungkin timbul antara lain berupa debu, dan gas. Pada umumnya kualitas air hujan relatif baik, namun kurang mengandung mineral dan sifatnya mirip air suling. Air hujan biasanya banyak dimanfaatkan apabila sukar memperoleh dan atau terkendala dengan air tanah serta air permukaan, pada daerah yang bersangkutan. Pemanfaatan air hujan tersebut biasanya bersifat individual. Caranya air hujan yang berasal dari talang-talang rumah ditampung pada tandon-tandon air yang telah dilengkapi dengan saringan sederhana.⁶⁴

2. Air Permukaan

Air permukaan pada hakikatnya banyak tersedia di alam. Kondisi air permukaan sangat beragam karena dipengaruhi oleh banyak hal yang berupa elemen meteorologi dan elemen daerah pengairan. Kualitas air permukaan tersebut, tergantung dari daerah yang dilewati oleh aliran air. Pada umumnya kekeruhan air permukaan cukup tinggi karena banyak mengandung lempung, dan substansi organik. Sehingga ciri air permukaan yaitu memiliki padatan terendap (dissolved solid) rendah, dan bahan tersuspensi (suspended solids) tinggi. Atas dasar kandungan bahan terendap dan bahan tersuspensi tersebut maka kualitas air sungai relatif lebih rendah daripada kualitas air danau, rawa, dan reservoir. Air permukaan tersebut dimanfaatkan untuk kepentingan masyarakat, setelah melalui proses tertentu.⁶⁵

⁶⁴ Ibid., hlm 15-16.

⁶⁵ Ibid., hlm 16.

3. Air Tanah

Air tanah adalah air yang bergerak dalam tanah, terdapat di antara butir-butir tanah atau dalam retakan bebatuan. Air tanah lebih banyak tersedia daripada air hujan. Ciri-ciri air tanah yang memiliki suspended solids rendah dan permasalahan pada air tanah yang mungkin timbul adalah tingginya angka kandungan total dissolved solids (TDS), besi, mangan, dan kesadaran air tanah dapat berasal dari mata air di kaki gunung, atau di sepanjang aliran sungai, atau berasal dari air tanah dangkal dengan kedalaman antara 15-30 meter, yaitu berupa air sumur gali, sumur pantek, sumur bor tangan, serta yang berasal dari tanah dalam yaitu air sumur bor yang dalamnya lebih dari 30 meter atau bahkan terkadang mencapai lebih dari 100 meter. Pemanfaatan air tanah tersebut untuk perorangan atau mencakup kepentingan orang banyak, setelah melalui proses seperlunya.⁶⁶

1.5.5.3 Macam-Macam Sumber Air Baku

1. Air Murni

Air murni dikenal dengan nama aquadest atau air suling. Sesuai dengan namanya bahwa air murni tidak mengandung campuran apapun, atau tanpa polutan yang berada di dalamnya. Oleh karena itu ditinjau atas dasar Surat Keputusan Direktur Jenderal PPM & PLP No.1/PO.03.04.PA.91 dan Surat Keputusan Petunjuk Pelaksanaan PKA tahun 1991/1992, maka kualitas air murni secara bakteriologis tidak diatur di dalamnya karena tidak mengandung bakteri maupun kuman.⁶⁷

Rumus molekul air murni adalah H_2O , karena terdiri dari dua atom hydrogen dan satu atom oksigen. Air tersebut mempunyai beberapa sifat sebagai berikut:

- 1) Pada umumnya setiap zat jika dibekukan akan menyusut, namun jika air dibekukan volumenya justru bertambah besar atau memuai.
- 2) Air mempunyai titik didih $100^{\circ}C$ dan titik beku $0^{\circ}C$ yang relatif tinggi dibanding dengan senyawa lain yang

⁶⁶Ibid., hlm 16-17.

⁶⁷Ibid., hlm 17.

memiliki massa molekul yang tidak berbeda jauh dengan yang dimiliki oleh air.

- 3) Air berwarna bening, tembus pandang atau transparan, rasa netral, tidak mengandung polutan dan bukan elektrolit bersifat penghantar arus listrik yang sangat buruk.
- 4) Air bersifat netral, tidak asam dan juga tidak bersifat basa.
- 5) Air mempunyai ikatan kimia kovalen yaitu dua buah atom hydrogen berikatan dengan atom oksigen. Sifat ikatan tersebut membuat air menjadi pelarut efektif untuk senyawa ion. Oleh karena itu, air mudah tercemar karena mudah melarutkan zat-zat yang lain.⁶⁸

2. Air Bersih

Menurut peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia nomor 416/Menkes/Per/IX/1990, air bersih adalah air yang digunakan untuk keperluan sehari-hari yang kualitasnya memenuhi syarat kesehatan dan dapat diminum setelah dimasak. Seperti yang telah diuraikan di depan bahwa di alam ini tidak ada air murni, dengan demikian maka air yang ada, tidak murni dan tampak bersih. Air dari mata air, sumur ataupun yang berasal dari sungai dan lain-lain, memang sepintas terlihat bersih, kecuali ada pengaruh tertentu misalnya setelah hari hujan, sehingga air tampak keruh. Warna yang dapat ditangkap oleh indera mata sangat terbatas. Indera penglihatan hanya mampu untuk dapat mengindera benda atau partikel yang berukuran lebih dari 50 micron dan partikel yang berukuran lebih kecil dari 50 micron tidak akan tampak oleh mata telanjang.

Air yang tidak murni rumus molekulnya yaitu $H_2O + "X"$. Komponen "X" dapat berupa bahan terlarut, mikroorganisme terdiri dari bakteri, plankton, polen, dan bahan lain yaitu asap serta buih. Bahan partikel terlarut (dissolved matter) ukurannya bermacam-macam, ada yang sekitar 0,1-1 nanometer, bahan yang berupa koloid (colloidal matter) berukuran sekitar 10-100 nanometer, dan bahan suspensi (suspended solids) yang besarnya berkisar dari 1 mikrometer hingga 1 sentimeter.⁶⁹

⁶⁸ Ibid., hlm 17-18.

⁶⁹ Ibid., hlm 21.

Kualitas air bersih apabila ditinjau berdasarkan kandungan bakterinya menurut SK. Dirjen PPM & PLP No.1/PO.03.04.PA.91 Tahun 1991/1992, dapat dibedakan ke dalam 5 kategori sebagai berikut:

- 1) Air bersih kelas A kategori baik mengandung total kaliform kurang dari 50.
- 2) Air bersih kelas B kategori kurang baik mengandung kaliform 51-100.
- 3) Air bersih kelas C kategori jelek mengandung kaliform 101-1000.
- 4) Air bersih kelas D kategori amat jelek mengandung kaliform 1001-2400.
- 5) Air bersih kelas E kategori sangat amat jelek mengandung kaliform lebih 2400.⁷⁰

3. Air Minum

Air minum adalah air yang kualitasnya memenuhi syarat kesehatan dan dapat langsung diminum. Hal inilah yang secara prinsip membedakan kualitas yang harus dimiliki antara air bersih dan air minum. Kualitas air minum setingkat lebih tinggi daripada kualitas air bersih ditinjau dari beberapa komponen pendukungnya. Agar air dapat terkategori sebagai air minum maka dipersyaratkan harus memenuhi ketentuan pemerintah berdasarkan peraturan menteri Kesehatan Republik Indonesia No.416 / MENKES / PER / IX / 1990, yang merupakan Standar Nasional Indonesia (SNI) air minum.⁷¹

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Dalam memecahkan suatu masalah, cara kerja seorang ilmuwan akan berbeda dengan seorang awam. Seorang ilmuwan selalu menempatkan logika serta menghindarkan diri dari pertimbangan subyektif. Sebaliknya bagi awam, cara kerja memecahkan masalah

⁷⁰ Ibid., hlm 22.

⁷¹ Ibid., hlm 28.

lebih dilandasi oleh campuran pandangan perorangan ataupun dengan apa yang dianggap sebagai masuk akal oleh banyak orang.⁷² Penulis dalam menyusun skripsi ini akan menggunakan metode pendekatan yuridis empiris. Yuridis empiris adalah penelitian ini bertitik tolak dari permasalahan dengan melihat kenyataan yang terjadi dilapangan, kemudian menghubungkannya dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁷³

Pendekatan yang penulis lakukan ini berdasarkan fakta-fakta, peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kasus pelanggaran hak-hak dari konsumen yang dilanggar dan belum dipenuhi dan kasus-kasus tersebut yang diatur sesuai dengan Keputusan Perindustrian dan Perdagangan (Kepmenperindag), Undang-Undang Perlindungan Konsumen No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen. Sehingga memperjelas di dalam penelitian ini mempergunakan metode hukum yuridis empiris.

Dalam penelitian hukum empiris, hukum tidak lagi dimaknakan sebagai seperangkat kaidah yang bersifat normatif atau apa yang menjadi teks undang-undang akan tetapi hukum lebih terlihat sebagai suatu kekuatan sosial yang empiris wujudnya.⁷⁴ Pendekatan yuridis empiris bertujuan untuk memperoleh pengetahuan tentang bagaimana hubungan

⁷² Bambang Sunggono, Metodologi Penelitian Hukum, Jakarta : Rajawali Pers, 2010, hlm 43.

⁷³ Ervina Sari Sipahutar, Kajian Yuridis Tentang Kedudukan dan Peranan BAPPEDA Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan , Sumatra : FH Universitas Sumatra Utara, Program Pasca Sarjana 2011), hlm II.

⁷⁴ Bambang Sunggono, Op.Cit., hlm 75.

hukum dengan masyarakat dengan faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan hukum dalam masyarakat.

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui ke efektivitasan hukum yang difungsikan untuk hal-hal pelayanan serta hak dan kewajiban para pelaku usaha serta pengakuan hak konsumen yang didapat di Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Surabaya. Pelaksanaan penelitian dilakukan secara langsung terjun kelapangan dengan mencari data obyektif yang berupa wawancara dan observasi langsung yang disebut sebagai data primer.

1.6.2 Sumber Data

Sumber data yang diperoleh dari penelitian tersebut peneliti menggunakan data primer dan sekunder.

1. Data Sekunder

Data Sekunder adalah data dari penelitian kepustakaan dimana dalam data sekunder terdiri dari tiga bahan hukum yaitu mencakup bahan hukum primer, sekunder, tersier. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, adapun maksudnya adalah sebagai berikut:

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat,⁷⁵ dan terdiri dari:

1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

⁷⁵ Ibid., hlm 113.

- 2) Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.
 - 3) Undang-Undang RI. No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.
 - 4) Penjelasan atas PP RI No. 59 Tahun 2001 tentang Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat.
 - 5) Peraturan Walikota Surabaya No. 29 Tahun 2001 Tentang Pengelolaan dan Penyediaan Air Minum Perusahaan PDAM Surya Sembada Kota Surabaya.
- b. Bahan hukum sekunder yaitu memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, misalnya Rancangan Undang-Undang (RUU), Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP), hasil penelitian (hukum), hasil karya (ilmiah) dari kalangan hukum, dan sebagainya.
 - c. Bahan hukum tertier, yakni bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya: kamus-kamus (hukum), ensiklopedia, indeks kumulatif, dan sebagainya.⁷⁶

1.6.3 Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan datanya yaitu menggunakan studi kepustakaan, wawancara dan observasi, yaitu dengan penjelasan sebagai berikut:

1. Penelitian Kepustakaan

Penelitian memerlukan data untuk menguji hipotesis. Data yang merupakan bahan-bahan kajian lewat data kepustakaan berupa literatur yang dikaji secara keseluruhan dan sistematis dari pakar sarjana hukum serta data-data dari Yayasan Lembaga Perlindungan

⁷⁶ Ibid, hlm 114.

Konsumen (YLPK) yang berupa berkas pengaduan mengenai complain konsumen terhadap PDAM Surabaya dan Surat Pengaduan Masyarakat di costumer service PDAM Surabaya itu sendiri. Hal itu merupakan hal yang tidak dapat dihindari oleh seorang penulis. Dan adakalanya perumusan masalah dan studi kepustakaan dapat dikerjakan secara bersamaan.

2. Wawancara

Wawancara merupakan cara yang digunakan untuk memperoleh keterangan secara lisan guna mencapai tujuan tertentu, misalnya untuk mendiagnosa sesuatu atau untuk keperluan mendapat berita seperti yang dilakukan oleh wartawan dan untuk melakukan penelitian dan lain-lain.⁷⁷

Adapun di dalam prakteknya penulis melakukan wawancara dan kuisioner langsung dengan pihak costumer service PDAM Surya Sembada Surabaya serta konsumen dan YLPK (Yayasan Lembaga Perlindungan Konsumen), demi memperoleh informasi langsung terkait dengan pengaduan complain konsumen pengguna PDAM Surya Sembada Kota Surabaya.

3. Observasi

Merupakan kegiatan seorang penulis untuk mengamati dan mendeskripsikan gejala-gejala yang terjadi dalam fenomena natural maupun sosial, yang terjadi dalam tingkatan waktu tertentu, dan

⁷⁷ Burhan ashsofa, Metode Penelitian Hukum, Jakarta: Rineka Cipta, 2010, hlm 95.

tidak dapat dikendalikan oleh si penulis⁷⁸, misalnya: perubahan perilaku masyarakat.

1.6.4 Metode Analisis Data

Analisa data merupakan proses yang tidak pernah selesai. Proses analisa data sebaiknya dilakukan segera setelah peneliti meninggalkan lapangan. Sebenarnya pekerjaan menganalisa data ini dapat dilakukan sejak peneliti berada di lapangan, namun sebagian besar konsentrasi untuk menganalisis dan menginterpretasi data itu tentu tercurah pada tahap sesudah penelitian lapangan dilakukan.⁷⁹

Dalam memahami serta memberi arti terhadap fenomena yang kompleks harus menggunakan prinsip analisis. Semua masalah harus dicari dan ditemukan sebab musabab serta pemecahan dengan menggunakan analisis yang logis. Fakta yang mendukung tidaklah dibiarkan sebagaimana adanya atau hanya dibuat deskripsinya saja, akan tetapi, semua kejadian harus dicari sebab akibat dengan analisis yang tajam.⁸⁰

Penelitian dimulai setelah penulis menyelesaikan sidang proposal skripsi, yaitu di PDAM Surya Sembada Kota Surabaya, rencana data-data yang diinginkan adalah yang meliputi sistem pelayanan, standarisasi nasional untuk kategori air minum dan air bersih yang baik, serta tambahan dari Undang-Undang RI yang meliputi Undang-Undang No.25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, dan

⁷⁸ Bambang Sunggono, Op.Cit., hlm 37.

⁷⁹ Burhan Ashshofa, Op.Cit., hlm 66.

⁸⁰ Bambang Sunggono, Op.Cit., hlm 49-51.

Undang-Undang No.29 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan dan Penyediaan Air Minum PDAM Kota Surabaya, serta Peraturan Kementrian Kesehatan RI, Nomor 416/Menkes/Per/IX/1990. Semua data itu akan dianalisis dan dikaitkan dengan permasalahan nyata yang dialami konsumen terkait dengan perlindungan hak-hak konsumen, yaitu mengenai hak-hak yang dilanggar, rumusan kelalaian dan upaya hukum yang harus ditempuh.

Dengan ini penulis akan menggunakan metode berpikir atau penelitian deksriptif kualitatif. Suatu penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya.⁸¹

Data lapangan yang menjadi sampel sebagai berikut:

- a. Berkas aduan pelanggan di costumer service PDAM Surya Sembada Surabaya tahun 2012.
- b. Pada YLPK Jatim terdapat pengaduan konsumen serta melihat prosedur penanganan penyelesaian aduan terhadap PDAM Surya Sembada Kota Surabaya.
- c. Penyebaran Kuisioner terhadap konsumen PDAM Surya Sembada Surabaya. Penulis mengambil sampel dengan metode Accidental Sampling yaitu sampel yang diambil sembarangan atau acak, dengan keuntungan ekonomis, efisien, dan mudah.

⁸¹ Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, Jakarta : UI-Pers, 1986, hlm 10.

Untuk memperoleh hasil yang ingin diketahui, maka penulis memilih Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Surya Sembada Kota Surabaya untuk dijadikan sebagai tempat lokasi penelitian.

Pada lokasi tersebut telah sesuai apa yang di cari oleh penulis dari objek penelitiannya. Penelitian lapangan dibutuhkan guna mendukung validitas data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan, Karena data-data dan bahan di lokasi tesebut sangat mendukung kelengkapan data dari apa yang penulis inginkan.

1.6.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan ini terbagi menjadi empat bab. Dan tiap bab dibagi menjadi beberapa sub bab yang berisikan pembahasan dari bab yang bersangkutan. Adapun sistematika penulisan tersebut adalah sebagai berikut:

Bab Pertama pendahuluan. Bab ini memberikan gambaran secara umum dan menyeluruh tentang pokok permasalahan yang dibahas dalam penulisan skripsi. Bab pertama terdiri dari beberapa sub bab, yaitu latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kajian pustaka, metode penelitian.

Bab Kedua. Dalam bab ini penulis akan menguraikan pelaksanaan perlindungan hak-hak konsumen dalam pelayanan air bersih di PDAM Surya Sembada Kota Surabaya yang ada pada bab pertama, yaitu terdiri dari dua sub bab. Pertama, implementasi perlindungan hak-hak konsumen PDAM Surya Sembada Kota

Surabaya. Kedua, analisis yuridis implementasi perlindungan hak-hak konsumen di PDAM Surya Sembada Kota Surabaya.

Bab Ketiga. Dalam bab ini penulis akan menguraikan upaya penyelesaian gugatan konsumen terhadap kelalaian pelayanan yang dilakukan oleh PDAM Surya Sembada Kota Surabaya yang ada pada bab pertama, yaitu terdiri dari dua sub bab, pertama, Rumusan jenis kelalaian yang dialami konsumen PDAM Kota Surabaya. kedua, upaya penyelesaian Gugatan konsumen terhadap kelalaian pelayanan yang dilakukan oleh PDAM Surya Sembada Kota Surabaya melalui jalur litigasi dan non litigasi berdasarkan Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

Bab Keempat Penutup. Terdiri dari 2 sub bab. Pertama, kesimpulan dari pembahasan bab pertama dan bab ketiga, mengenai saran-saran penulis terhadap permasalahan tersebut.